

## Dossiê

# Agricultura Familiar no Mercosul: transformações nas arenas e políticas públicas

### EDITORIAL

**Catia Grisa**[catiagrisaufqs@gmail.com](mailto:catiagrisaufqs@gmail.com)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.

**Eric Sabourin**[eric.sabourin@cirad.fr](mailto:eric.sabourin@cirad.fr)

Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento, Montpellier, França.

**Matías Carambula Pareja**[mcarambula@fagro.edu.uy](mailto:mcarambula@fagro.edu.uy)

Faculdade de Agronomia, Universidade da República, Montevideo, Uruguai.

**Anderson Catapan**[catapan@utfpr.edu.br](mailto:catapan@utfpr.edu.br)

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.

**Antonio Gonçalves de Oliveira**[agoliveira@utfpr.edu.br](mailto:agoliveira@utfpr.edu.br)

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.

Desde meados dos anos 1990 e, principalmente, início dos anos 2000, a agricultura familiar vem passando por mudanças expressivas no Mercosul. Até então a categoria social era praticamente ignorada em decorrência da interpretação, sustentada pela maioria dos governos, acerca da existência de “uma única agricultura” em seus países (Ramos, 2019; Gonzalez, 2019; Niederle, 2015; Ramos et al, 2014). Tal interpretação legitimava a quase exclusividade das políticas públicas para a agricultura em grande escala, intensiva em tecnologias e, fundamentalmente, orientada para o comércio internacional de commodities.

A partir de diferentes dinâmicas e ritmos entre os países, a agricultura familiar passou a impulsionar diversas iniciativas, movimentos e ações coletivas; explicitar sua diversidade social e cultural; pautar temas e problemáticas; reclamar tratamento diferenciado; e reivindicar e ocupar a agenda pública e governamental, com a criação de institucionalidades e de políticas públicas (Belem, 2019; Wesz Jr., Zimmermann e Rios, 2018; Patrouilleau, Mioni e Aranguren, 2017; Grisa e Schneider, 2015; Sabourin, Samper e Sotomayor, 2015; Rondoni e Carambula, 2012; Manzanal e Neiman, 2010). Essas mudanças se refletiram internamente aos países e igualmente em âmbito regional. Com efeito, como observaremos nesse dossiê, tais dinâmicas ocorreram e ocorrem em uma “via de mão dupla”: ao mesmo tempo em que os processos de cada país produzem repercussões regionais, as arenas, organizações e iniciativas regionais estimulam mudanças nos espaços políticos e institucionais nacionais.

A própria Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) no Mercosul nasceu como evento e se tornou uma institucionalidade e arena pública

emblemática dessa “via de mão dupla”. Criada em 2004, a REAF emergiu a partir da confluência de dois elementos. Por um lado, a institucionalidade supranacional derivou da estruturação e fortalecimento das organizações da categoria social em âmbito dos países e igualmente da criação e mobilizações da Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (Coprofam) (Belem, 2019). Por outro, a REAF refletiu a emergência e estabelecimento de políticas públicas e institucionalidades diferenciadas para a agricultura familiar na região (Niederle, 2015), notadamente a partir da “onda rosa” com governos constituídos por coalizões de esquerda ou centro-esquerda (Panizza, 2006). Uma vez estabelecida, a institucionalidade supranacional produziu efeitos de “bumerangue” (Carvalho e Von Bulow, 2011) e foi determinante para impulsionar a visibilidade e o reconhecimento da agricultura familiar; fortalecer os movimentos e as organizações da categoria social; intensificar os diálogos dessas organizações com os governos; e estimular e difundir diversas institucionalidades e políticas públicas para a agricultura familiar nos países (Carvalho, 2011).

Reconhecendo a importância dos elementos que confluíram para a criação da REAF e, ao mesmo tempo, o papel da institucionalidade supranacional na conformação de identidades sociais e políticas públicas, esse dossiê coloca ênfase sobre duas dimensões. A primeira trata das configurações da arena pública e as dinâmicas da constituição do público da REAF (Zimmermann, 2019; 2018; Cefai e Terzi, 2012; Cefai e Pasquier, 2003). A segunda tem a ver com o papel da REAF na difusão e na transferência de ideias e políticas públicas (Grisa e Niederle, 2018; Sabourin e Grisa, 2018; Faria, Coelho e Silva, 2016; Hassenteufel e Maillard, 2013; Dolowitz e Marsh, 2000). Essas duas dimensões foram privilegiadas a partir das temáticas dos artigos recebidos para compor esse Dossiê e igualmente das ênfases de dois projetos de pesquisa que envolveram parte dos autores aqui presentes. Trata-se dos projetos “Arenas públicas – um estudo da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF)” e “Os processos de transferência de políticas públicas para a Agricultura Familiar no Mercosul: a atuação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) na disseminação de ideias, instrumentos e programas”, os quais contaram com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), particularmente por meio da Chamada Universal MCTI/Cnpq nº 01/2016.<sup>1</sup>

Ao abordar a primeira dimensão, algumas questões nos chamam a atenção: Que agricultura familiar é esta que participa na REAF? Como essa categoria e identidade sociais foram sendo construídas na região e na REAF? Em que medidas as diversidades intra e entre países foram contempladas, visibilizadas e fortalecidas na arena pública e nas políticas públicas? Quem é o público que participa da REAF? Quais suas características e dinâmicas?

Dialogando com algumas dessas questões, Regis da Cunha Belem nos apresenta as origens da identidade de agricultura familiar na Argentina. De acordo com o autor, embora a entrada do tema da agricultura familiar na agenda governamental do país seja comumente atribuída à influência da experiência

<sup>1</sup> Esses projetos de pesquisa foram desenvolvidos no âmbito do Observatório Agriculturas Familiares na América Latina (AFLA <https://www.observatorioafla.com/pesquisadores>). Além desses projetos de pesquisa, esse Dossiê reflete e contribui igualmente para os diálogos e interações realizados no âmbito Projeto Capes-Cofecub “Sistemas agroalimentares e políticas públicas: construção de inovações teóricas e metodológicas para análise de experiências internacionais” (Edital nº.12/2019).

brasileira e da própria REAF, a construção da categoria e da identidade agricultura familiar já vinha sendo acionada pelas organizações representativas dos agricultores nos anos 1990. Articulações entre as organizações dos agricultores no âmbito do Mercosul vinham possibilitando diálogos, fortalecimentos nacionais e a construção da nova identidade relacionada à agricultura familiar que, cada vez mais, ocuparia o lugar de pequenos e médios produtores ou produtores familiares. Acionada desde meados dos anos 1990 na Argentina, a identidade agricultura familiar passou a ser objeto de debates e tentativas de delimitação, considerando a diversidade de configurações e a necessidade de parâmetros para as políticas públicas diferenciadas. Organizações regionais e nacionais passaram a legitimar a noção de agricultura familiar como a expressão de projetos compartilhados, sendo a categoria social potencializada a partir da criação da REAF, da mudança política em 2003 com a eleição de Nestor Kirchner e da emergência de novas políticas públicas diferenciadas.

Diferentemente do caso da Argentina em que a identidade agricultura familiar foi acionada e construída a partir das organizações dos agricultores familiares (Belem, nesse dossiê), no Paraguai essa identidade foi impulsionada fundamentalmente a partir da emergência da REAF e da atuação de organizações multilaterais e manifesta principalmente no âmbito político e institucional. De acordo com Silvia Lima de Aquino e Valdemar João Wesz Junior, estimulado pelos eventos e atores mencionados, o governo paraguaio passou a acionar a categoria de agricultura familiar em detrimento daquela de campesino, como historicamente os pequenos produtores ou minifundistas foram tratados. Todavia, considerações críticas a partir dos movimentos sociais e da própria academia – sobre as dificuldades da categoria agricultura familiar dar conta das identidades e das distintas condições e configurações dos agricultores paraguaios – levaram o Estado a rever a definição desse público, tratando-o como agricultura familiar campesina ou ainda agricultura familiar campesina e indígena.

Complementando as reflexões de Belem, Letícia González inicialmente discute como os processos de regionalização (criação do Mercosul) também oportunizaram que as organizações da agricultura familiar articulassem certa unidade a partir das diversidades intra e entre nações e passassem a construir e explorar estruturas regionais de oportunidades políticas. Se na primeira década do Mercosul, as estruturas regionais de oportunidades políticas foram poucas e limitadas em termos de participação social para a agricultura familiar, este cenário seria alterado no início dos anos 2000 com a criação da REAF, estabelecida como uma arena pública para a construção de diálogos políticos entre as organizações da agricultura familiar e os atores governamentais. Com efeito, como argumenta Pont (2018, p. 57), a Reaf se tornou “um dos espaços mais dinâmicos do Mercosul, e modelo em termos de sua metodologia de trabalho e alcances da participação social”.

Adentrando especificamente na REAF, os artigos de Silvia Zimmermann, Diana Cohene, Débora dos Santos e Pietra Vacarin e de Letícia Gonzalez abordam a constituição do seu público e os atores que participam e constroem essa arena. Inicialmente, Zimmermann et al chamam atenção para o papel da Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (Coprofam – criada em 1994) na visibilização das particularidades da agricultura familiar enquanto público distinto daquele do agronegócio e na reivindicação de espaço político e institucional específico no âmbito do Mercosul. As autoras destacam que, ainda

que a agricultura familiar tenha sido a “identidade guarda-chuva” para articular o amplo conjunto de organizações presentes na REAF, a mesma é objeto de tensões por outras categorias identitárias presentes na região, como camponeses, indígenas e povos originários, e mais recentemente por organizações que voltam a reivindicar a existência de uma única agricultura na região, distinta apenas em termos de escala produtiva (pequenos, médios e grandes agricultores).

Ambos os artigos (Gonzalez e Zimmermann et al.) observaram que foram numerosas e variadas as organizações da sociedade civil que participaram da REAF ao longo do tempo. As autoras apontam que as condições e as estruturas técnicas, econômicas e políticas entre as organizações em âmbito nacional e regional são muito distintas, repercutindo na própria forma de participação na institucionalidade supranacional. Também sinalizam que vários representantes participaram em apenas um encontro e que, em várias organizações, há certa continuidade e profissionalização dos representantes. Finalmente, Gonzalez e Zimmermann et al. mostram que, complementarmente à resolução de problemáticas da categoria social, a REAF tem se configurado como arena para aprendizados, troca de experiências, diálogos permanentes e construção de posicionamentos políticos comuns entre as organizações. De acordo com González, as organizações da agricultura familiar foram capazes de construir e aproveitar esta estrutura regional de oportunidade política para influenciar os debates, colocando seus próprios pontos de vista nas discussões e temas na agenda de trabalho da REAF. Em relação às representações governamentais, Zimmermann et al. mencionam que esta participação depende das dinâmicas políticas de cada país que, por sua vez, está relacionada com as mudanças ou permanências de grupos políticos nos governos nacionais ou mesmo dentro de um mesmo governo. De acordo com as autoras, as configurações e as interações entre esses atores (somadas também a participações de organizações multilaterais e universidades) faz com que cada evento da REAF seja único, construindo e recompondo o público permanentemente.

Complementando as análises de Gonzalez e Zimmermann et al., os artigos de Flávia Charão-Marques e de Dirceu Basso, Silvia Zimmermann e Diana Jazmim Brites Cohene aprofundam a reflexão, abordando especificamente dois grupos de atores que contribuem para conformar e construir o público da REAF e para pautar a agenda que organiza a arena pública. Charão-Marques analisa como a REAF foi se tornando permeável a questões relacionadas às problemáticas de gênero. Concomitantemente à visibilidade e fortalecimento de diferentes identidades, formas e modos de relacionamentos com a terra, as águas e a natureza, o público que compõe a REAF passou a visibilizar as mulheres rurais e pautar a transversalidade de gênero nas políticas públicas. Acordos e tratados internacionais, institucionalidades do próprio Mercosul (Reunião Especializada de Mulheres do Mercosul e Reunião de Ministras e Altas Autoridades das Mulheres do Mercosul) e mudanças nas agendas e institucionalidades nacionais contribuíram para o tema da transversalidade de gênero se manifestar nas discussões de Grupos de Trabalhos e também em Programas Regionais da REAF. Todavia, tais debates e ações não ocorrem sem dificuldades e limitações, notadamente em relação aos desafios de não reduzir a perspectiva de gênero à agregação ou incorporação de mulheres nas ações e à realização de políticas fragmentadas, não raro focadas na autonomia econômica.

Por sua vez, Basso et al observam que, se inicialmente a REAF foi impulsionada a partir dos movimentos sindicais da agricultura familiar, ao longo dos anos as cooperativas da agricultura familiar igualmente passaram a conformar o público e, mais recentemente, pautar a agenda da arena supranacional. De acordo com esses autores, diversos elementos confluíram nesse processo, como a orientação para contemplar e ampliar a diversidade das formas de expressão e organização da agricultura familiar da região; a interpretação de que o cooperativismo e a organização econômica solidária da agricultura familiar seriam fundamentais para implementar, potencializar e qualificar diversas políticas públicas diferenciadas estimuladas a partir da REAF; e a intensificação dos diálogos políticos entre governos e organizações cooperativas nos âmbitos nacionais. As diferentes configurações e trajetórias das organizações cooperativas na região alimentam e tencionam os debates sobre os acordos e as características das políticas públicas e seus públicos na REAF e colocam a REAF em diálogo com outras institucionalidades regionais, como a Reunião Especializada de Cooperativismo do Mercosul.

Igualmente complementando a análise, mas explorando as ausências, Alex Alexandre Mengel e Vivien Diesel analisam o modo como as configurações do público da REAF afetam as discussões sobre conhecimento e tecnologia no âmbito da arena pública. Ao retomarem os atores que participaram da REAF, os autores observaram a participação descontinuada ou menos assídua de organizações importantes para a temática tecnológica, a exemplo do Programa Cooperativo para o Desenvolvimento Tecnológico Agroalimentar e Agroindustrial do ConeSul (Procisur) e dos institutos nacionais de tecnologia e/ou extensão rural. Em relação às organizações vinculadas à sociedade civil, Mengel e Diesel destacam a presença e a atuação da Coprofam, cujas prioridades direcionam-se para políticas redistributivas, de acesso aos mercados, políticas de gênero e de juventude. Já em relação às organizações governamentais, ainda que tenham pautado a temática na REAF, as mesmas não a sustentaram ao longo do tempo. Assim, as configurações do público da REAF repercutiram nos temas em pauta, neste caso, conferindo tratamento marginal à temática tecnológica.

A segunda dimensão abordada nesse dossiê guarda relações estreitas com a primeira. Com efeito, ao analisarmos o papel da REAF na difusão e na transferência de políticas públicas na região, não raro as especificidades do público da agricultura familiar em cada país vêm à tona. Nessa dimensão, igualmente algumas questões nos chamam a atenção: como a REAF tem influenciado a agenda pública e governamental dos países? Quais ideias, orientações ou políticas públicas são difundidas e transferidas a partir da REAF? Em que medida (cópia, emulação, combinação, inspiração, tradução...) e por meio de quais tipos de relações (dialogadas, voluntárias, coercitivas, impostas...) essas ideias e orientações são transferidas para o conjunto dos países? Quais são os atores protagonistas nesses processos?

Dialogando com algumas dessas questões, Paulo André Niederle discute o modo como as políticas de compras públicas da agricultura familiar e políticas públicas para a agroecologia foram difundidas no Mercosul. Inicialmente, o autor destaca que a própria definição e delimitação de agricultura familiar foi difundida na região por meio da REAF (Resolução 25/2007), com apoio de organizações multilaterais, como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e

Alimentação (FAO), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Visando dar conta das diversas formas sociais de produção lastreadas por relações socioculturais familiares e comunitárias muito variadas, procurou-se construir uma categoria normativa que desse conta da diversidade de identidades e do público ao mesmo tempo que oportunizasse entendimentos e ações comuns. Partindo desse processo basilar para a institucionalidade supranacional, o autor, então, compara as dinâmicas das políticas de compras públicas e de promoção da agroecologia. Em sua análise, Niederle observou que, enquanto as políticas públicas para a agroecologia apresentaram trajetória de “difusão pela base”, contando com protagonismo e articulações informais entre movimentos sociais e acadêmicos e se expressando com temporalidades e configurações distintas nos países, as políticas de compras públicas envolveram uma “difusão híbrida”, mediada pela REAF e organizações multilaterais, em constante diálogo com os movimentos sociais. Ainda que, nas compras públicas, a transferência tenha avançado mais em termos de institucionalização, longe de cópia, o que se observa são processos de emulação, combinação e inspiração que procuram atender as particularidades políticas, organizativas e socioeconômicas de cada país.

Confluindo com essa interpretação, Fabiana Thomé da Cruz, Vicente Marques e Jaqueline Mallmann Haas analisam o modo com as discussões entorno dos Selos de Identificação de produtores e serviços da Agricultura Familiar do Mercosul, realizadas no âmbito da REAF, repercutiram na criação de instrumentos similares nos países membros e associados. Os autores apontam que os intercâmbios políticos, a ampliação das políticas públicas para a agricultura familiar e as possibilidades de novos mercados (inclusive intrabloco) desencadearam o debate sobre os selos da agricultura familiar, tomando como referência as experiências brasileiras iniciadas a partir de 2009 (a exemplo do Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar – SIPAF). Contudo, a diversidade do público da agricultura familiar e as suas diferentes configurações socioeconômicas e organizativas culminaram em uma miríade de selos intra e entre países, procurando contemplar identidades mais amplas, como agricultura familiar, ou mais específicas, como povos originários, povos e comunidades tradicionais, pequeno produtor agrícola, campesino, agricultor familiar campesino e produtor familiar. Novamente, longe de um modelo único ou mesmo de um selo único (como sinalizavam expectativas iniciais), as proposições e recomendações a partir da REAF se traduziram em diferentes instrumentos que procuram responder às particularidades nacionais e territoriais.

Complementando essa reflexão, Paola Mascheroni e Alberto Riella analisam o modo como as discussões no âmbito da REAF contribuíram na construção e implementação de políticas públicas para a produção familiar durante os governos progressistas no Uruguai (2005-2019). Em suas reflexões, os autores abordam a influência da REAF na produção de mudanças nas estruturas institucionais (Direção Geral de Desenvolvimento Rural, Mesas de Desenvolvimento Rural, Programa Nacional de Produção Familiar e Técnico em Produção Agrícola Familiar), no reconhecimento e identificação da produção familiar, e no fortalecimento da produção e promoção do acesso aos mercados por meio de diversos instrumentos e políticas públicas. Distintamente de processos coercitivos ou de transferências que ignoram as especificidades locais (cópia), os autores apontam para um processo de tradução das ideias, recomendações e debates da REAF no Uruguai,



por meio da atuação e do diálogo entre organizações sociais, partidos no poder, técnicos e intelectuais. De acordo com os autores, a REAF configurou-se como uma arena importante para aprendizagem e difusão de políticas públicas, e cada país segue um processo de “tradução adaptativa” visando ajustar as orientações e recomendações de acordo com as particularidades dos produtores familiares, suas formas de produção, a estrutura agrária, os interesses agrários e os movimentos sociais envolvidos.

Além de ilustrar questões importantes para as duas dimensões privilegiadas nesse dossiê, todos os artigos aqui apresentados retomam elementos nacionais ou dinâmicas regionais que confluíram ou confluem para a REAF e/ou apontam elementos que, a partir da institucionalidade supranacional, repercutiram e repercutem nos países, nas políticas públicas, na própria categoria social e sua diversidade social, econômica e cultural. Alguns artigos também apontam mudanças recentes nas dinâmicas políticas de certos países e igualmente na própria REAF. De fato, tais mudanças tencionam as configurações do público até então estabelecido (ainda que em permanente construção) e o próprio papel da institucionalidade supranacional na difusão e no fortalecimento das políticas públicas para a agricultura familiar. Dinâmicas – como também é a própria arena pública –, tais mudanças podem ser potencializadas ou podem encontrar resistências a partir de configurações políticas nacionais (governamentais e da sociedade civil) e das articulações regionais construídas pelas organizações sociais, a exemplo daquelas emergidas nos anos 1990 que foram capazes de culminar na criação da própria REAF.

Os organizadores do Dossiê “Agricultura Familiar no Mercosul: transformações nas arenas e políticas públicas” agradecem à Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento (RBPD) pela oportunidade de reunir e publicar essas reflexões ora apresentadas; agradecem todos os pareceristas que avaliaram e contribuíram para qualificar os textos; e desejam a todos boa leitura.